



CIES
consorcio de investigación
económica y social



PROPUESTAS DE POLÍTICAS PARA LOS GOBIERNOS REGIONALES 2015-2018



PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA PARA EL DESARROLLO REGIONAL Y RURAL

HUMBERTO CORREA CÁNOVA
UNIVERSIDAD NACIONAL DE PIURA



CRÉDITOS

© **CONSORCIO DE INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (CIES).**

Calle Miguel Soto Valle 247, Lima 17

Telefax [51-1] 264-9855

www.cies.org.pe

El presente documento contó con el respaldo de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional de Piura. El autor y el CIES agradecen el apoyo brindado.

Primera edición: Lima, marzo del 2015

Coordinación de la publicación: CIES

Corrección de estilo: Melody Toledo

Diseño y diagramación: Carmen Inga y Rocío Castillo

Ilustraciones de carátula e interiores: Víctor Sanjinez

Las opiniones vertidas en este documento son responsabilidad exclusiva de su autor y no necesariamente reflejan las posiciones del CIES y de los auspiciadores.



CONTENIDO

Presentación

Abstract

1. Introducción

2. El aporte de la planificación estratégica al desarrollo

3. El estado de la planificación en el país

4. Los retos de la planificación regional

5. Las opciones de política

5.1. Propuesta 1: centros de coordinación intergubernamental (CCI)

5.2. Propuesta 2: centros de planeamiento estratégico regional (Ceplar)

6. Recomendaciones para la implementación de la política

7. Hoja de ruta

7.1. A los cien días

7.2. Al primer año

7.3. A los cuatro años

Referencias bibliográficas

Anexos

PRESENTACIÓN

Las elecciones regionales del 2014 dejaron un camino de retos y oportunidades para los nuevos gobiernos regionales. En los siguientes cuatro años no solo deberán enfrentar los múltiples problemas de las gestiones anteriores, que incluyen graves denuncias de corrupción, sino también un contexto caracterizado por un menor crecimiento económico, la persistencia de la conflictividad social y una mayor exigencia de la ciudadanía por asegurar avances y generar un mayor desarrollo que beneficie al conjunto de la población.

En dicho marco, es fundamental que los gobiernos regionales puedan implementar, dentro de sus atribuciones legales y presupuestales, políticas y programas basados en evidencia, y que formen parte de una visión clara y consensuada sobre el tipo de desarrollo que se busca para cada región. En este objetivo, la comunidad académica puede y debe aportar, como lo ha venido haciendo el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) en los últimos años junto a sus 48 instituciones asociadas.

El presente documento, elaborado por Humberto Correa Cánova, forma parte de veintiséis propuestas de política formuladas en el marco del proyecto “Elecciones Regionales 2014: Centrando el Debate Electoral”, las mismas que buscan brindar información y opciones de política a los nuevos gobiernos regionales en siete dimensiones: planificación estratégica, competitividad regional, reducción de la pobreza y desarrollo productivo, gestión sostenible de los recursos naturales e industrias extractivas, cambio climático, gobernabilidad y lucha contra la corrupción, y derechos humanos y género.

Queremos agradecer a las entidades auspiciadoras que permitieron la elaboración de estos documentos, entre ellas la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Aecid); la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid, por sus siglas en inglés); el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan); el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF); el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, por sus siglas en inglés); los programas Buen Gobierno y Reforma del Estado, ProAmbiente y Estado Orientado a la Ciudadanía de la Cooperación Alemana al Desarrollo (GIZ); la Cooperación Belga al Desarrollo; el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio y Desarrollo de Canadá (DFATD, por sus siglas en inglés); la Fundación Friedrich Ebert (FES); el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); el Programa ProGobernabilidad de Canadá;

y el Proyecto Conservación de Bosques Comunitarios (CBC-BMU) implementado por GIZ bajo el marco de la iniciativa IKI.

Este agradecimiento se extiende a los aliados estratégicos del proyecto, como el Jurado Nacional de Elecciones; el Acuerdo Nacional; la Asociación Civil Transparencia; la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN); el Consejo de la Prensa Peruana; el Consejo Nacional de la Competitividad (CNC); el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA); la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza y el Ministerio del Ambiente. Finalmente, un agradecimiento especial al equipo de la oficina ejecutiva del CIES, a los autores de los documentos de política, a nuestras instituciones asociadas que colaboraron con la presentación de las propuestas en sus respectivas regiones, y a las autoridades regionales electas que participaron en los eventos convocados en el marco del proyecto.

Javier Portocarrero Maisch
Director Ejecutivo

Eduardo Castillo Claudett
Coordinador de proyecto



ABSTRACT

La preocupación por cómo lograr un desarrollo humano sustentable no es un asunto exclusivo de los gobiernos nacionales. Las sociedades regionales y locales tienen el derecho y la responsabilidad de definir sus proyectos de vida, lo cual representa el proyecto político articulado con la visión de desarrollo nacional compartida.

El presente documento busca aportar a construir esta visión de desarrollo regional, aplicando la planificación estratégica desde una perspectiva territorial. Para ello, se propone la consolidación de un sistema de planificación descentralizado que, junto con un nuevo marco de reformas dirigidas a reforzar el proceso de descentralización, permita a los gobiernos regionales contar con las capacidades necesarias para ir superando las brechas sociales internas, fijar nuevas metas y objetivos regionales, y avanzar hacia un desarrollo sustentable, inclusivo y participativo.



1. INTRODUCCIÓN

El desarrollo es un objetivo que toda sociedad aspira alcanzar, desde su particular concepción socio cultural, las condiciones de su territorio y las que se establecen en sus interrelaciones económicas, sociales y políticas internas y externas. Por ello, la preocupación por definir el mejor enfoque para alcanzar dicho desarrollo es un tema en constante evolución, particularmente en las últimas décadas en que se ha reavivado el debate en torno a los desarrollos teóricos propulsados por organismos internacionales, que han puesto en discusión las concepciones de crecimiento y desarrollo económico¹ surgiendo enfoques más integrales como son el desarrollo sostenible² y el desarrollo humano, que permiten incorporar aspectos importantes como el territorio, la equidad de género, la igualdad, entre otros.

En el enfoque de desarrollo humano –promovido por autores como Amartya Sen y Mahbub ul Haq– el desarrollo es entendido como “*el proceso de expansión de las capacidades de las personas, que amplía sus opciones y oportunidades*”, idea que se sintetiza en que “*la verdadera riqueza de una nación está en su gente*”. Esta perspectiva ubica entonces a la persona humana en el centro de su interés, en un proceso en que todo individuo –desde su libertad y en un marco de igualdad de oportunidades– puede alcanzar

1 El enfoque de desarrollo *económico* enfatiza el aumento de la producción, la productividad y la provisión de bienes materiales e ingresos que permitan satisfacer las necesidades de la sociedad; el aspecto central es el crecimiento del producto logrado en la economía en un periodo tiempo, expresado en el producto bruto interno y siendo el PBI per cápita el indicador más utilizado para evaluar su desempeño. El enfoque teórico asociado a este concepto es que el crecimiento no tiene límites; el “*perpetuum mobile*” supone prácticamente la inexistencia de recursos limitados.

2 El enfoque de *desarrollo sostenible* surge con el aporte de las Naciones Unidas en 1987, a través del Informe de la Comisión Brundtland, siendo definido como el resultado de la interacción de tres dimensiones claves: económica, social y ambiental; la interdependencia entre ellas es la base del desarrollo. El reto entonces es cómo conciliar los intereses económicos a la realidad de las condiciones limitantes del ambiente y a su vez, hacerlo compatible con las expectativas y demandas de la población. La concepción del desarrollo en este paradigma es el de “*satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro para atender sus propias necesidades*”(ONU 1987).

los niveles de bienestar deseados social y culturalmente, en determinadas condiciones de tiempo y espacio.

Sin embargo, como destaca el informe Perú 2009 del PNUD, el desarrollo humano no es un proceso sencillo, sino más bien *“un proceso complejo y multidimensional que depende de la interacción de una variedad de determinantes y del efecto agregado de múltiples intervenciones sociales, estatales y privadas, tanto individuales como colectivas. Los elementos que facilitan la ampliación de las capacidades y libertades de las personas tienen autorías diversas (el ser humano individual, las colectividades, los organismos de la sociedad civil, el sector privado, el Estado) que tienden a ejercerse de manera combinada. Ninguno de los actores actúa aislado de los demás; todos están interrelacionados y necesitan del resto para poder existir y desarrollarse. El peso relativo de cada uno depende de su poder, sus intereses, sus recursos, sus capacidades, y de las relaciones estructurales entre el Estado y la sociedad”* (PNUD 2010. p. 15).

En tal sentido, el desarrollo humano es un proceso social bastante amplio que se da en función de las condiciones de la población, su territorio y el propósito que se persigue socialmente, el que además debe ser sostenible ambientalmente, inclusivo e igualitario en lo productivo y en lo social; asimismo, el enfoque de desarrollo humano muestra que éste es el resultado de la interacción de múltiples agentes (sociedad civil, empresariado, gobierno, etc.) y que se centra en las libertades y capacidades de la persona humana.

Ahora bien, como apunta Reyes (2009), la participación activa, efectiva, plena y libre que promueve el desarrollo humano le confiere poder a grupos muchas veces divididos en función de la distribución geográfica para la toma de decisiones, y consecuentemente para la utilización correspondiente del poder en función de sus necesidades, recursos y aspiraciones. En este sentido, el desarrollo humano debe ser pensado y promovido no solo de arriba hacia abajo sino, y sobre todo, desde abajo –esto es, desde las unidades territoriales más pequeñas– hacia arriba, hacia el nivel nacional. Es decir, las sociedades locales y regionales tienen el derecho a definir sus proyectos de vida, lo que quieren ser o lograr, lo que también se denomina el proyecto político articulado con la visión de desarrollo nacional compartida³.

Esta postura lleva a la necesidad de incorporar un enfoque territorial en las estrategias de desarrollo a adoptarse. El enfoque del desarrollo territorial se particulariza por relieves el territorio -entendido como el espacio donde se concentran y articulan una diversidad de aspectos de tipo social, político, ambiental y productivo-, lo cual es posible dadas las condiciones de los recursos naturales y humanos disponibles. El territorio como “conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósitos compartidos por múltiples agentes públicos y privados” (Schejtman y Berdegué 2003), pasa a convertirse así en marco y a la vez en actor del proceso de desarrollo.

Autores como Alburqueque (2006), Boisier (2006) y Sueiro (2007) profundizan alrededor de este enfoque, señalando que se caracteriza porque: i) exige una aproximación territorial, base de la acción del Estado en sus niveles de gobierno (nacional, regional y local); ii) incorpora las diferentes dimensiones del desarrollo, enfatizándose las necesidades de la gente en sus propios ámbitos territoriales; iii) alcanza

3 La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales define precisamente al desarrollo regional como aquel que *“comprende la aplicación coherente y eficaz de las políticas e instrumentos de desarrollo económico, social, poblacional, cultural y ambiental, a través de planes, programas y proyectos orientados a generar condiciones que permitan el crecimiento económico, armonizado con la dinámica demográfica, el desarrollo social-equitativo y la conservación de los recursos naturales y el ambiente en el territorio regional, orientado hacia el ejercicio pleno de los derechos de hombres y mujeres e igualdad de oportunidades”*.

a todos los ámbitos del territorio, resaltando una responsabilidad compartida entre los diferentes actores territoriales (públicos como privados); iv) promueve y enfatiza el desarrollo a partir de los recursos existentes en el territorio y la potencialidad (interno) y oportunidad (entorno) existentes para generar un proceso de desarrollo endógeno; v) es multisectorial y diversificado, pues aprovecha la diversidad de actividades económicas y productivas, articulando los espacios urbanos y rurales⁴ y las sinergias entre lo público y lo privado, promoviendo la gobernanza en el territorio, logrando la mayor articulación de la base productiva y el tejido empresarial local, promoviendo igualmente el desarrollo del capital social o institucional; vi) destaca la idea de la competitividad territorial asociada a los clústeres y la integración productiva del territorio hacia el mercado (local, nacional o internacional); vii) promueve la asociatividad y el aprovechamiento de los conglomerados de la actividad económica, que permitan hacer más competitivo el territorio y ser foco de atracción y realización de inversiones. En suma, este enfoque permite generar condiciones de conocimiento nuevo, mejorando la gestión estratégica del desarrollo en el ámbito territorial y nacional, que a su vez permite desarrollar capacidades en los actores y una mejor comprensión de los escenarios internos y externos que pueden afectar el proceso de desarrollo.

Cabe precisar, sin embargo, que pensar el desarrollo desde una perspectiva territorial implica también replantear qué entendemos por “lo regional”. Y es que, si bien las regiones suelen conformarse entre territorios político-administrativos asociados o enlazados por su vecindad y por intereses compartidos, pueden incluso existir regiones virtuales (Boisier 2001), dado que se puede tener territorios y conglomerados socioeconómicos que se vinculan a otros, aun cuando puedan estar distantes, en función de características e intereses comunes y de la conveniencia mutua de establecer estrategias coordinadas y de mantener la posición de ventaja en relación con sus recursos e intereses (por ejemplo, la Unión Europea o la Macro Región Norte del país). Así, “*las regiones, subregiones y microrregiones se delimitan más allá de las divisiones político-administrativas y superan incluso los límites continentales, las fronteras nacionales, estatales y/o municipales*” (Woo 2002)⁵.

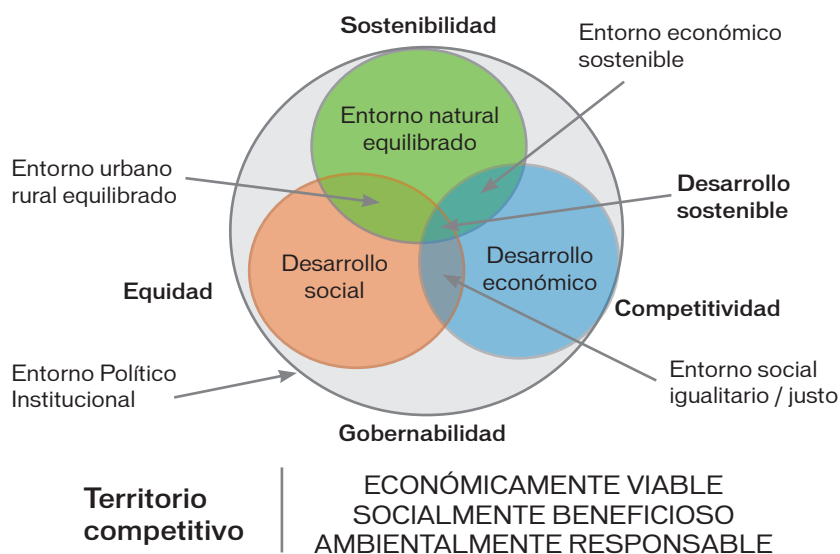
En resumen, de lo anterior se puede establecer que el esquema de desarrollo regional y territorial de carácter sostenible y humano puede ser definido como una interacción entre las dimensiones económica, social, ambiental y político-institucional (Alburquerque, Dini y Pérez 2008), que aspira a construir condiciones de desarrollo equilibradas entre lo urbano y lo rural, un entorno político institucional que asegure la gobernabilidad, y un entorno económico sostenible que establezca condiciones de competitividad y sostenibilidad con el entorno natural. Como se observa en la gráfica 1, todo ello está

4 Una característica fundamental del enfoque del desarrollo territorial es su visión integrada de la funcionalidad entre lo urbano y lo rural. Al respecto, Schejtman y Berdegué (2003) definen el desarrollo territorial rural (DTR) como un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural. La transformación productiva tiene el propósito de articular competitiva y sustentablemente a la economía del territorio a mercados dinámicos. El desarrollo institucional tiene los propósitos de estimular y facilitar la interacción y la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos y los agentes externos relevantes y de incrementar las oportunidades para que la población pobre participe del proceso y de sus beneficios.

5 En general, se puede considerar que, a nivel de regiones, el desarrollo está orientado por: i) el propósito central de mejorar las condiciones de vida de la población de sus territorios, las mismas que están definidas social y culturalmente, y condicionadas por factores internos y externos; ii) las condiciones de cómo se está asegurando la producción de bienes y servicios que se producen en un sistema de intercambio abierto, altamente competitivo y globalizado; iii) el aseguramiento de las condiciones para la provisión de los factores claves (recursos, empleo, capacidad de gasto, promoción de la inversión, etc.) que aseguran competitividad, y iv) la institucionalidad, que permite los arreglos de intercambio, convivencia, seguridad y garantía de las actividades y de los beneficios públicos y privados, entre otros aspectos.

enmarcado en un territorio que debe ser competitivo en base a que el sistema asegure condiciones de un desarrollo económicamente viable, socialmente beneficioso y ambientalmente responsable, en un marco de gobernanza que garantice las condiciones para la realización de la gente y el desarrollo de las instituciones.

GRÁFICO 1
Desarrollo sostenible, humano y territorial



Elaboración: Humberto Correa (2012).



2. EL APOORTE DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA AL DESARROLLO

En un contexto tan dinámico, competitivo, globalizado y de crecientes demandas como el actual⁶, se plantean nuevos retos, roles e interrelaciones para los distintos niveles de gobierno de un país, especialmente los emergentes, que no pueden ser respondidos unilateral o parcialmente, estar sujetos a la voluntad del gobernante o del mercado, sino que por su complejidad deben ser enfrentados de forma estratégica, participativa, concertada y articulada entre los niveles de gobierno y los actores involucrados.

En ese sentido, los gobiernos nacionales y regionales cuentan con una herramienta poderosa que comienza a revitalizarse de manera particular en América Latina⁷ como es la planificación, que inicialmente puede ser definida como aquella metodología “*que ante un presente considerado inadecuado o poco deseable, permite seleccionar alternativas que se caracterizan por: 1) analizar la prioridad, factibilidad y compatibilidad de los objetivos que se persiguen, 2) seleccionar los instrumentos más eficientes para alcanzar estos objetivos, 3) poner en ejecución estos instrumentos y verificar el grado en que se están alcanzado los objetivos inicialmente propuestos así como los obstáculos a su consecución*” (Lira 1990).

6 Las regiones enfrentan una marcada diferenciación a su interior (producto de la globalización) que polariza lo urbano y lo rural, porque los beneficios que podría implicar este proceso (en términos de innovación tecnológica, capital humano, ingresos, etc.) se concentran en los espacios urbanos o los más vinculados con el sector externo.

7 Ver Máttar y Perrotti (2014).

El ámbito de la planificación difiere según los enfoques y tiene una importante tipología que va desde lo general -donde se identifica la planificación por su finalidad y base territorial- hasta lo programático, que tiene que ver con la disponibilidad de recursos y la coherencia del plan para lograr los objetivos propuestos, pasando por la planificación operativa, que racionaliza la ejecución de los proyectos y actividades en un periodo de tiempo determinado. De otra parte, las dinámicas de la planificación señalan que esta puede ser normativa, sistémica, estratégica y participativa, integrando las diversas dimensiones del desarrollo, donde se busca establecer escenarios futuros posibles, generar consensos sociales y propiciar escenarios colaborativos entre los diversos actores del territorio.

Los desafíos que enfrenta la planificación en un país o región están, de una parte, en procurar establecer o fijar una imagen objetivo o visión del territorio en el largo plazo, así como las condiciones de institucionalidad necesaria para lograrlo; y de otra parte, en cómo reducir las desigualdades territoriales y fortalecer el capital social con ciudadanía responsable y propositiva, que contribuya con la gestión pública para el logro de los objetivos de desarrollo en un marco de cohesión social.

En este marco, la planificación estratégica se puede definir como un proceso sistemático de análisis continuo de la realidad y del pensamiento orientado al futuro, que permite generar información para la toma de decisiones orientadas al propósito de lograr objetivos estratégicos de desarrollo⁸. Ella se distingue de la planificación operativa, que implica básicamente definir cómo se utilizan los recursos disponibles (humanos, financieros y materiales), para alcanzar los resultados esperados de la forma más eficiente, en un tiempo y espacio determinado (Armijos 2009; Eyzaguirre 2006; ver también Mátter y Perrotti 2014).

La planificación estratégica -con un enfoque territorial- es clave para ordenar el conjunto de actividades humanas orientadas a un propósito central en base al delineamiento de posibles escenarios, dejando a los actores el definir las acciones operativas y concertaciones para hacer posible su realización. Esta planificación es aún más necesaria en un país como el nuestro que vive una parálisis de su proceso de descentralización, y cuenta con un modelo de crecimiento económico enfatizado en lograr la estabilidad macroeconómica pero que a nivel micro no tiene los resultados esperados, pues las desigualdades y brechas a nivel regional y al interior de las mismas persisten, especialmente en los ámbitos rurales y espacios urbano marginales, brechas que se requieren cerrar en función de la capacidad de gestión estratégica⁹ de los gobiernos y las condiciones internas y externas de cada territorio.

8 De acuerdo a TAUPLA (2011), la planificación estratégica puede ser definida también como “*Un proceso de ordenación de las actividades humanas y de su integración bajo criterios de sostenibilidad medioambiental, social y económica cuyos resultados se traducen (plasman) en el desarrollo de políticas específicas*”.

9 De acuerdo a Betancourt (2006), la gestión estratégica se concibe como “*el arte y ciencia de anticipar y generar el cambio, con el propósito de crear permanentemente estrategias que permitan garantizar el futuro del negocio*”, siendo su propósito lograr los objetivos organizacionales definidos en función del bienestar de las personas, determinando un proceso de planificación continua que permite avizorar donde estamos y hacia dónde vamos.



3. EL ESTADO DE LA PLANIFICACIÓN EN EL PAÍS

La experiencia latinoamericana en materia de planificación data de la conferencia hemisférica de Punta del Este en 1961¹⁰, que dio origen a los institutos nacionales de planificación como agentes claves en las decisiones nacionales, restando peso a los ministerios de hacienda o de economía que habían cumplido dicho rol hasta entonces.

En el caso peruano, el Instituto Nacional de Planificación (INP) realizó estudios nacionales y sectoriales y planes que, en conjunto, contribuyeron a establecer una imagen-objetivo nacional, y por lo tanto a repensar el modelo de desarrollo y las posibilidades de aprovechar mejor los recursos nacionales, además de asumir un enfoque territorial, dado que, al menos en los departamentos más importantes, se establecieron oficinas descentralizadas. Sin embargo, los constantes enfrentamientos de intereses y los cambios en el tipo de gobierno condujeron a que el INP desapareciera en 1992, siendo el Perú el único país en América del Sur que suprimió su sistema de planificación, dando paso al poder exclusivo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), y en el caso de gobiernos autoritarios, a la voluntad del mandatario de turno, lo que tuvo su máxima expresión en el gobierno de Alberto Fujimori, donde era más importante para la población esperar el “helicóptero presidencial” que planificar el futuro de su localidad.

Recién en 2005, el Estado peruano va a retomar la temática de la planificación con la creación del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan), mediante Ley N° 28522, cuyas funciones y atribucio-

10 Ver al respecto los trabajos de Martner Ricardo y Máttar Jorge (2012) y (2014), y Máttar y Perroti (2014).

nes fueron precisadas mediante Decreto Legislativo N° 1088 de junio de 2008. Así, en la actualidad el Ceplan tiene como funciones específicas el formular, coordinar, dar seguimiento y evaluar las estrategias y prioridades del gobierno en materia de planificación prospectiva del país; normativamente, es el ente que conduce el proceso de formulación y difusión de una visión de desarrollo compartida y concertada entre los sectores y niveles de gobierno, empresariado y sociedad civil, especialmente entre aquellos que conforman el Sistema Nacional de Planificación (Sinaplan), constituyendo su ente rector.

A pesar de estas amplias atribuciones, hasta la fecha el Ceplan ha tenido un desempeño muy limitado, lo que se explica por i) la ausencia de voluntad política por usar la planificación como herramienta de gestión, ii) la escasa asignación de presupuesto para su desarrollo, iii) por la forma tradicional de enfocar la planificación; esto es, de manera centralista, y iv) por el escaso desarrollo de capacidades a nivel subnacional, lo que en conjunto reduce la función del proceso de planeamiento estratégico nacional para apoyar la toma de decisiones más consensuadas y coherentes a los esfuerzos de desarrollo nacional y regional.

Junto con ello, otros aspectos limitantes que presenta la planificación nacional son los siguientes:

- i) Ausencia de una cultura de gestión estratégica y de prospectiva.
- ii) Priorización de acciones de tipo sectorial antes que programático y multisectorial.
- iii) Formulación de planes estratégicos diversos pero no integrados a nivel espacial o gubernamental con los objetivos de desarrollo regional, menos del nacional.
- iv) Falta de alineación entre la planificación y el presupuesto de las entidades de gobierno subnacional.
- v) Limitada credibilidad en procesos de planeamiento participativo, incluso desde los mismos funcionarios y técnicos del sector público, y de las autoridades subnacionales que no creen en la planificación.
- vi) Mecanismos de participación y priorización de inversiones no vinculantes (caso del presupuesto participativo), lo que conduce a la acción discrecional de la autoridad en los proyectos que finalmente se ejecutan, en la mayoría de los casos no acorde a los objetivos de desarrollo priorizados en los planes estratégicos, creando condiciones para prácticas de corrupción, improvisación, desperdicios de recursos, etc.
- vii) Baja calidad del recurso humano en planificación y gestión pública estratégica territorial e inclusiva, lo que conduce generalmente a que los planes estratégicos sean encargados a consultores externos al ámbito territorial.
- viii) Extrema rigidez de la normativa que en muchos casos paraliza la gestión, tanto en lo administrativo como en lo operativo de la ejecución de las obras.
- ix) Procesos sin monitoreo y control, lo que lleva a planes y propuestas sin retroalimentación y por tanto a acciones ineficientes que limitan el lograr los objetivos de desarrollo.
- x) Política pública sin actualización de conceptos orientadores de los procesos y la gestión estratégica del Estado -como lo “rural” por ejemplo- que conduce a ineficiencias y exclusiones en la prestación de los servicios.

Estos aspectos se vienen traduciendo en dos problemas centrales que afectan la labor de planificación estratégica en la actualidad: la falta de articulación/coordinación entre los procesos de planificación sectoriales de un lado, y el divorcio entre planificación y asignación presupuestal del otro.

Sobre lo primero, se observa que la gestión pública ha carecido en general de orientación estratégica, ya que no se han establecido los objetivos y el horizonte en que ellos deben ser logrados, no hay articulación

entre sus niveles y no se integra lo estratégico con lo programático y lo operativo; en suma, la gestión pública no ha dispuesto de instrumentos que le ayuden a priorizar, enfocar acciones, organizarse y ejecutar de forma eficiente¹¹.

En tal sentido, si bien con la aprobación del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional –esto es, el Plan Bicentenario Perú al 2021– por D. S. N° 054-2011-PCM de junio de 2011, se dispuso que las entidades conformantes del Sinaplan “ajustarán sus Planes Estratégicos a los objetivos estratégicos de desarrollo nacional previstos en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional” (art. 20), esta norma no se cumplió, dando como resultado que hoy contemos con un conjunto de planes de desarrollo sectoriales, regionales y locales elaborados con diferentes metodologías y horizontes de tiempo de la prospectiva, y diferencias en la articulación con el plan nacional, o incluso con la articulación e integración con el entorno nacional e internacional. Ello permite, entonces, que los organismos y proyectos centrales intervengan en las regiones sin relacionarse con sus gobiernos, avasallando competencias regionales y, lo que es más grave, sin relación con los PDRC regionales o locales.

Al respecto, cabe señalar que el Ceplan se fijó como propósito ordenar los diferentes procesos de planificación en la administración pública nacional y ser referente de concertación por el desarrollo nacional, lo que se inició con la aprobación de la Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico¹² en 2014, que establece los principios, normas, procedimientos e instrumentos del proceso de planeamiento estratégico de aplicación obligatoria para todas las entidades del Estado. Sin embargo, debido a lo reciente de la norma, es muy pronto para evaluar cuál será su aporte a la mejora del proceso planificador en el país.

Con respecto al segundo punto, el divorcio existente entre planificación y asignación presupuestal, el MEF (desde 2002 en que expidió la directiva para la elaboración de los planes de desarrollo en los entonces CTAR) no logró tampoco convertirse en un ente articulador de los procesos de planificación, tornándose más bien en un agente distorsionador de la gestión pública en materia de inversiones, lo que impide concretar lo planificado ya que la transferencia de recursos económicos a los gobiernos subnacionales se maneja con absoluta discrecionalidad, creando condiciones para “la gestión directa” de las autoridades a los niveles superiores de gobierno y ministerios en busca de obras o recursos para sus demandas o intereses. Así, podemos apreciar que aun cuando en los últimos años se aumentó el gasto público en las regiones, los problemas sociales internos persisten, así como la ineficiencia en la gestión de sectores claves como salud, educación, saneamiento, infraestructura vial, etc.

11 Cabe considerar que, a nivel nacional, existen más de 2 170 unidades públicas que deben planificar sus acciones (entre poderes del Estado, ministerios, gobiernos regionales, municipios provinciales y distritales, organismos autónomos, organismos públicos ejecutores y organismos públicos especializados), como para pensar en opciones aisladas o descoordinadas si se quiere alcanzar realmente los objetivos estratégicos de desarrollo en el país.

12 Las finalidades específicas de la Directiva N° 001 son: a) lograr que los planes estratégicos de las entidades de la administración pública (AP) estén articulados al Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN); b) contribuir a que los recursos públicos se asignen y gestionen con eficiencia y eficacia y contribuyan al desarrollo nacional, en función a prioridades establecidas en los procesos de planeamiento estratégico; c) promover que las entidades de la AP mejoren la coordinación interinstitucional en sus procesos de planeamiento estratégico; d) mejorar la capacidad de las entidades de la administración pública para identificar, priorizar y aprovechar las oportunidades y gestionar los riesgos del entorno; e) contribuir a que las entidades de la administración pública mejoren sus procesos de seguimiento para el logro de los objetivos nacionales; f) promover la eficiencia y eficacia en la gestión pública para la obtención de resultados al servicio de los ciudadanos.

Las actuales intervenciones del MEF siguen retrasando o paralizando acciones y proyectos contemplados en los PDRC (a nivel regional y local), porque sus prioridades no necesariamente coinciden con los subnacionales. Y si bien hay avances en función de las reglas de estabilización en los períodos presupuestales multianuales, falta consolidar las acciones en torno al logro de objetivos estratégicos de desarrollo, para lo cual se necesita reformar la relación entre el MEF y el Ceplan, y entre el MEF y las instancias subnacionales en cuanto a los presupuestos disponibles, con un mayor nivel de sinceramiento; trabajar en la estabilidad de transferencias del MEF a los gobiernos subnacionales, y procurar la disciplina del gasto en torno a lo programado y concertado.

Como lección aprendida, parece urgente construir una institucionalidad que permita la adecuada articulación entre el nivel central y los niveles subnacionales para poner en marcha un verdadero sistema nacional de planificación (Sinaplan), más allá del rótulo. Además, la planificación debe ser entendida como proceso y no como elaboración de planes-libros (Lira 1990), permitiendo alinear los objetivos de desarrollo propuestos con los recursos con los que se cuenta, tanto en lo humano como en lo económico y productivo, para dar coherencia a lo que se quiere hacer y lo que se hace finalmente, aprovechando las condiciones y potencialidades que tenemos como país.



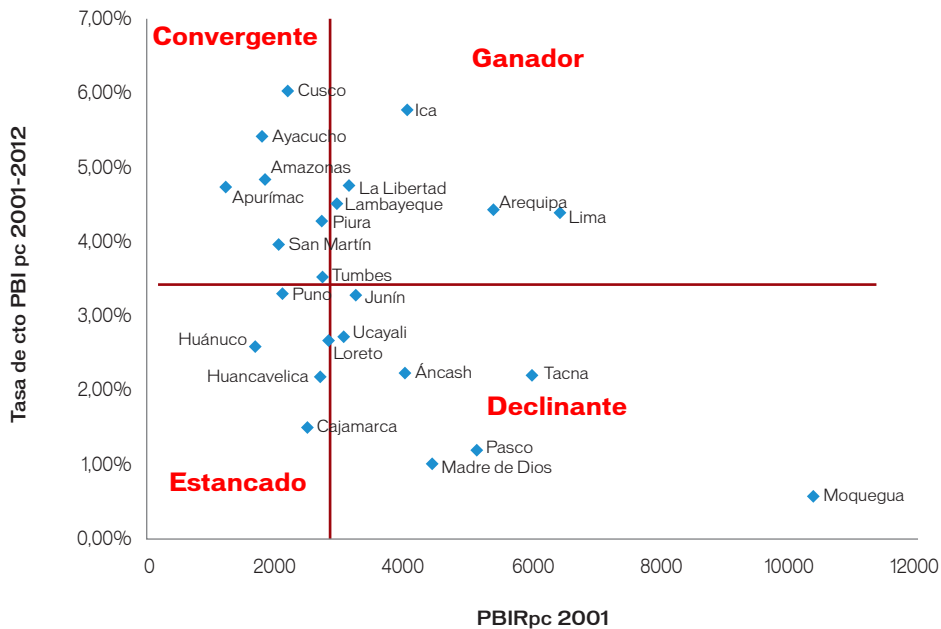
4. LOS RETOS DE LA PLANIFICACIÓN REGIONAL

Se pueden definir diferentes consideraciones acerca de la importancia que tiene la planificación estratégica en las regiones. En primer lugar, tenemos consideraciones de carácter normativo, pues desde la modificación constitucional del año 2002, y la dación de la Ley de Bases de la Descentralización (Ley N° 27783), se estableció el propósito de lograr un desarrollo integral del país y de las regiones con un enfoque territorial y estratégico, accionado por entidades públicas de diferentes niveles. Desde una perspectiva geográfica, es evidente que las regiones del país son diferenciadas por sus características de relieve, clima, hidrología, recursos, etc. , que impactan sobre lo productivo y la ocupación del espacio, así como por su demarcación política, que permite la existencia de regiones grandes y pequeñas territorialmente y que poblacionalmente ocupan de forma heterogénea el espacio regional.

En lo productivo y económico, hay regiones con gran dotación de recursos naturales que les proveen rentas importantes (caso Moquegua) y otras que carecen de ellas (Lambayeque); de otra parte, hay regiones con importante concentración y participación en la producción bruta interna del país (es el caso de Lima, que participa con cerca del 50% del PBI Nacional) lo que puede estar induciendo a que el potencial productivo regional este subutilizado y carente de incentivos para su aprovechamiento, porque la infraestructura, capitales y servicios se concentran en Lima. Por último, en el aspecto productivo hay regiones especializadas o con mayor dotación de recursos, sean estos minerales, agropecuarios, agua, etc. , que particularizan su producción, productividad, ingresos y empleo, como se aprecia en la gráfica 2, que muestra la convergencia (Cusco) o no convergencia (Ancash), regiones ganadoras (Ica) y estancadas (Cajamarca).

GRÁFICA 2

Perú: cuadrante de convergencia de crecimiento regional



Fuente: INEI - SITRODE - 2014

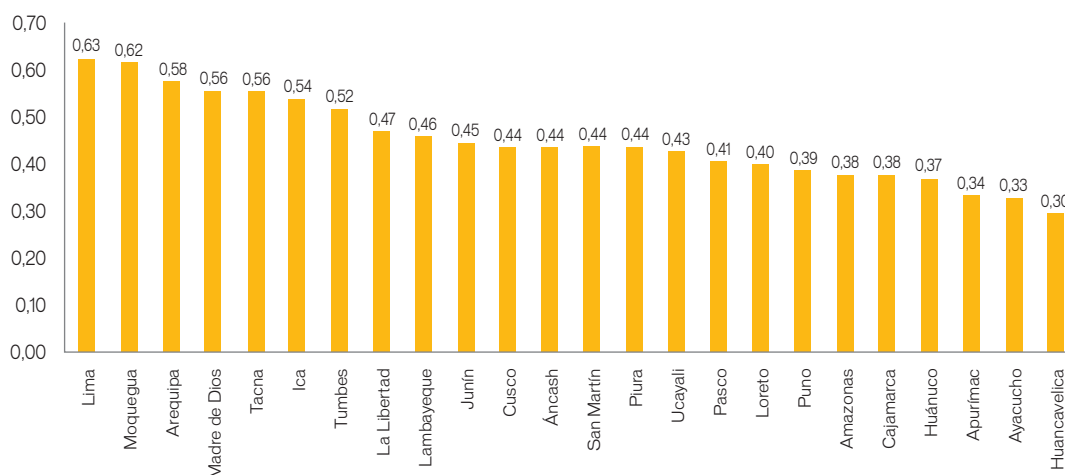
Elaboración: Propia.

Estas diferencias en la ocupación del espacio implican impactos diferenciados en el territorio (ambiente), distintas oportunidades para la gente, presupuestos disímiles para obras de servicios básicos y esenciales en áreas rurales y aisladas, menores condiciones para la competitividad productiva, etc. De esta manera, dentro de las regiones encontramos brechas (a nivel social en materia de educación, salud, saneamiento, vivienda y otros servicios básicos), que dan forma a la pobreza urbana y rural y que limitan fuertemente la mejora de la calidad de vida, de las condiciones de producción y productividad sostenibles y de las condiciones y oportunidades para un desarrollo enfocado en la gente. Estas limitaciones (ver anexo 2) se resumen en el indicador de desarrollo humano (gráfica 3), que muestra regiones donde dicho indicador no concuerda con sus recursos humanos, naturales, posición geopolítica, etc., situación que debe ser corregida de forma más equitativa y aprovechando las potencialidades de cada territorio.

La evidencia muestra, en general, condiciones de bajo nivel de desarrollo a nivel regional y local en relación con el desarrollo de Lima y de las principales ciudades del país¹³, además de un uso no sostenible de recursos naturales, como por ejemplo los pesqueros. Existen brechas importantes al interior de los territorios y los beneficios que ellos reciben dependen de dónde se ubique la población,

13 Al respecto, Neyra y Sánchez (2014), en su documento sobre las políticas de competitividad regional, analizan el rol de las ciudades intermedias para contribuir con el desarrollo regional, con el aporte de la acción estratégica de los gobiernos regionales, que tiene la capacidad de promover la competitividad regional en base al desarrollo de infraestructura, y potenciar el desarrollo de las ciudades y con ello de mercados locales que pueden fortalecer la actividad productiva regional. Además del fomento en capital humano, ciencia y tecnología y las interrelaciones con el sector empresarial regional.

GRÁFICA 3
IDH por regiones, 2012



Fuente: PNUD 2013.

con mayores beneficios para los más cercanos a las grandes ciudades o los que cuentan con mayor infraestructura.

Los espacios regionales mantienen así un centralismo marcado, no solo desde las zonas de mayor desarrollo relativo, sino desde las capitales administrativas hacia las poblaciones del interior, lo que resulta en la concentración de servicios públicos y privados en las grandes áreas urbanas. En las áreas rurales, los servicios públicos se caracterizan por no tener cobertura ni calidad, por contar con personal no suficientemente calificado, por falta de incentivos no solo económicos, y por infraestructura poco desarrollada, lo que condiciona su nivel de operación y cobertura de servicios. Por ejemplo, en Piura existen poblaciones con más de 15 mil habitantes (y que además son capitales de provincia) que no tienen salas de operaciones quirúrgicas, poniendo en grave riesgo de muerte a personas en procesos de parto de riesgo, o que sufren accidentes que requieran estas intervenciones, porque el sistema del Ministerio de Salud (Minsa) no prevé su desarrollo por el tamaño poblacional y no tiene en cuenta la distancia de casi siete horas hasta el centro más próximo con competencia para atender estos casos. Ello podría cambiar si, por ejemplo, la concepción de lo rural gira su orientación en función de un criterio de acceso a los servicios o bienes públicos que el Estado está en la obligación de atender. Como en el caso colombiano, debería considerarse la distancia a los centros de atención para establecer el desarrollo de infraestructura y personal para brindar los servicios que la población requiere¹⁴.

Estas brechas y diferencias generan demandas crecientes entre la población y obligan a planificar estratégica y operativamente para mejorar la gestión pública regional, y evitar las segregaciones urbanas y rurales. Sin embargo, encontramos también marcadas diferencias en la capacidad y el resultado de la gestión pública, que debería homogenizarse para reducir ineficiencias del gasto público,

14 En Colombia, según el informe del PNUD 2010, se considera que rural es todo espacio cuya población está a una hora de distancia de una población de cien mil habitantes, que es la escala a la que se tiene todos los servicios que el estado estaría obligado a cubrir funcionalmente con niveles aceptables de calidad.

tanto en su asignación como en su ejecución, considerando aspectos de equilibrio fiscal (ingresos y gastos), así como lo relativo al monto de las transferencias para atender los requerimientos del desarrollo del ámbito territorial. A ello se suma la existencia de una débil articulación inter e intragubernamental, que no asegura condiciones de empleo, competitividad, eficiencia productiva, productividad, innovación, uso sostenible de los recursos, atención de los servicios básicos, seguridad ciudadana, etc. , que deben ser atendidos con la mayor eficiencia y eficacia pública, de forma concertada con la población y sin descuidar la promoción de las actividades empresariales productivas en los espacios subnacionales.

Esto representa un gran desafío para la acción pública en las regiones, que junto a la población y el empresariado deben desarrollar estrategias y usar los instrumentos y herramientas que le proporciona la planificación estratégica, a fin de priorizar actividades y proyectos para el desarrollo regional. Asimismo, la planificación estratégica debe construir alternativas que reduzcan o cierren las brechas sociales y económicas, aprovechando las potencialidades humanas y de recursos disponibles en el territorio regional o local, en miras a mejorar la calidad de vida de hombres y mujeres en condiciones de equidad y justicia, (Correa 2014).

Este objetivo se enfrenta, sin embargo, a una serie de factores que limitan el uso de la planificación estratégica como herramienta de desarrollo regional. En primer lugar, hay que considerar que los gobiernos regionales y locales tienen dos perspectivas del desempeño de sus funciones en función del tiempo: en el corto plazo, están orientados a acciones de mantenimiento y administración de la entidad pública; en el mediano y largo plazo, están orientados a cumplir los objetivos de desarrollo planteados. Lo que se observa, en general, es que esta última función no es cumplida, por cuanto las acciones de corto plazo son las que predominan en tanto brindan los réditos esperados (popularidad, permanencia en el cargo, etc.) a los gobernantes de turno. Ello genera entonces una escasa voluntad política para pensar en actividades planificadas en el territorio, y por lo tanto no les interesa el alineamiento entre el plan y el presupuesto para cumplir los objetivos del desarrollo regional o local.

En segundo lugar, al igual que en el nivel nacional, la característica de los diferentes planes regionales de desarrollo formulados a la fecha es que no están alineados con los planes nacionales y sectoriales (PESEM); no solo por problemas de tipo conceptual -horizonte de la prospectiva-, sino también como resultado de distintas metodologías con que han sido elaborados y la falta de interrelación entre los sectores y las instancias subnacionales. El cuadro 1 muestra precisamente la multiplicidad y amplio rango que tienen los lineamientos, objetivos, acciones e indicadores de los planes regionales y sectoriales. Todo esto fundamenta la necesidad de: contar con una metodología orientadora pero también flexible a las consideraciones estratégicas propias de cada territorio; revisar conceptos y capacidades para el planeamiento estratégico como para su operatividad; contar con información *ad hoc*; y realizar fuertes arreglos institucionales a nivel de los actores públicos, como condiciones que faciliten una gestión pública estratégica en las regiones.

Frente a estos problemas, cabe destacar que desde el nivel regional ha habido mayor compromiso por institucionalizar la planificación en el país. Ello se constata con la existencia de acuerdos regionales e interregionales (por ejemplo, las juntas de coordinación interregional) en base al uso de las competencias que las normas de descentralización vigentes les dan. También se han venido impulsando los consejos de coordinación regional y los consejos consultivos regionales, así como las mancomunidades; aunque han sido pocos los avances en la instalación de los consejos de coordinación intergubernamental, así

CUADRO 1
Características de los planes sectoriales y de desarrollo concertado

| Concepto | PDRC - Regiones | | PESEM - Sectores | |
|------------------------------|-----------------|---|------------------|--|
| | Rango | Regiones | Rango | Ministerios |
| Lineamientos | 0 - 123 | 0: Huancavelica, Madre de Dios 123: Lima | 0 - 30 | 0: Ambiente, MIDIS, Interior 1: Energía. |
| Objetivos generales | 0 - 23 | 0: Tacna 23: Moquegua, Ica, Lima | 1 - 13 | 1: Agricultura 23: Justicia |
| Objetivos Específicos | 0 - 92 | 0: Lambayeque, Lima, Madre de Dios, Tacna 92: Huancavelica | 6 - 44 | 6: Mincetur 44: MTC |
| Acciones estratégicas | 0 - 485 | 0: Tacna, Huancavelica, Áncash. 485: Lambayeque | 0 - 192 | 0: MIDIS, Vivienda, MTC, Energía, Educación. 192: Interior |
| Indicadores | 0 - 133 | 0: Tacna, M. Dios, Loreto, Huánuco, Cajamarca, Huancavelica, y Lima, 133: Lambayeque | 19 - 242 | 19: Vivienda 242: MTPE |
| Información | | No se dispone de información para seguimiento y control. | | El 68% de indicadores en los sectores no tiene línea base para seguimiento y evaluación. |

Fuente: PRDC - PESEM - CEPLAN
Elaboración: propia.

como en normas y procedimientos para mejorar la inversión pública¹⁵. La más importante de estas iniciativas es, sin embargo, la implementación de los Centros de Planeamiento Estratégico Regional (Ceplar), los cuales operan actualmente en Trujillo y Piura. También hay propuestas con normas regionales aprobadas (como en Cajamarca), o propuestas como en Apurímac, Ayacucho, Arequipa¹⁶, etc. , a lo que se suma el planteamiento de contar con sistemas regionales de planificación y sistemas regionales de información; lo que permitiría reforzar la capacidad de analizar, formular, evaluar y replantear periódicamente los contenidos e incluso la visión de los planes y posibilitar que el proceso de planificación sea permanente en el tiempo.

Por cierto, las propuestas establecidas regionalmente tienen diferencias e imperfecciones subsanables¹⁷ por una autoridad nacional que, respetando estas diferencias, oriente el sistema para establecer instancias regionales en una primera etapa básica que consideren los niveles regional y provincial; que desa-

15 Por ejemplo en el caso de la región Piura, la sociedad civil, junto con el apoyo de GIZ, desarrolló el procedimiento para formulación y evaluación de proyectos ambientales.

16 Mención importante merecen las propuestas de las asesorías al respecto de instalar los CEPLAR, desarrollados por los propios funcionarios de los gobiernos regionales, o con el apoyo de consultorías especializadas, o de organismos no gubernamentales.

17 Por ejemplo el CEPLAR aparece en Piura dependiendo directamente de la presidencia regional, mientras en el caso de la Libertad depende de la gerencia general. La norma regional por su parte establece, por ejemplo, el directorio de gerentes, órgano de coordinación operativo que redundaría en acciones con el Ceplar, o que implica un exceso de coordinaciones de la gerencia general. Lo anterior puede ser rápidamente ordenado por el Ceplan en coordinación con los gobiernos regionales.

rollen, de una parte, la prospectiva regional en un horizonte de largo plazo y, de otra parte, contribuya en el proceso de la operacionalización de lo planificado y concordado con los recursos disponibles para su ejecución, lo que tiene como requisito el desarrollo de una gestión estratégica eficiente en las instancias públicas que actúan en los espacios regionales.

En otras palabras, hay un reconocimiento implícito de la necesidad de contar con un sistema regional de planificación de carácter estratégico, como se señala en los PDRC elaborados entre 2011 y 2012. Este sistema tiene que ser concebido como un marco institucional de carácter permanente, funcional, orientador, descentralizado y concertador, que permita dirigir los recursos económicos y capacidades hacia un desarrollo de carácter humano, inclusivo y sostenible en el tiempo, con participación de todos los agentes involucrados; lo que puede hacerse de forma libre en la región, ya sea integrando las acciones políticas a lo técnico del Ceplar, o en organismos distintos como los centros de gobierno o consejos intergubernamentales ampliados, los que en muchos países de Latinoamérica están en proceso de construcción.



5. LAS OPCIONES DE POLÍTICA

Una adecuada priorización de las expectativas futuras de la población, en base a objetivos concertados socialmente, no es posible sino se aseguran condiciones mínimas para afianzar el proceso de desarrollo regional y el trabajo técnico en conjunción con los aspectos políticos del gobierno regional y los intereses de la sociedad civil en su conjunto. Para ello, es necesario impulsar dos políticas básicas con clara orientación de inclusión e igualdad:

1. **Impulso y consolidación del sistema de planificación estratégica descentralizada en el país**, a través del empoderamiento del Ceplan como autoridad central, descentralizando su actividad y niveles de articulación y coordinación con lo regional, respetando su autonomía y reconociendo las diferenciaciones propias de cada territorio. Debe apuntarse a que el Ceplan tenga rango ministerial, asumiendo la actual secretaria de descentralización, lo que implica delimitar las funciones y competencias del Ministerio de Economía.
2. **Impulsar un nuevo conjunto de reformas de segunda generación en materia de descentralización**, para que fortalezca el proceso descentralizado e integrado de planificación regional y permita alinear los planes a los presupuestos de forma más estable y predecible en lo que corresponde a los factores internos de la política del MEF.

La experiencia mundial no es concluyente en las formulas a implementar (Alessandro, Lafuente y Santiso 2013a, 2013b, 2014); su éxito depende de factores técnicos y políticos, de sistemas de información,

de credibilidad y confianza entre los actores. Muchas de estas cuestiones están por construirse en el país, pero lo que es cierto es que cualquier opción tiene como base sistemas de planificación desarrollados en diferentes grados y matices. En Perú, esto recién se está intentando de manera concreta con la Directiva 001-CEPLAN-2014, por tanto consideramos que el reto en los siguientes años es cómo constituir el sistema y seguir trabajando todo el instrumental técnico (planes –ordenamiento territorial, ordenamiento urbano, inventarios de recursos– y sistema de información, tanto regional como nacional) y metodológico para adecuarse a las técnicas estadísticas y prospectivas vigentes, lo que implica optar por la primera política señalada.

Las propuestas son varias y difieren en el nombre del organismo o institución que se propone. De una parte están las propuestas de un nivel de organización que además requiere establecer niveles de coordinación, seguimiento y evaluación del accionar de la gestión pública estratégica fijada en el territorio, con el propósito de mejorar la gestión estratégica del desarrollo territorial, lo que le da un matiz político e institucional y de asesoría a los niveles de toma de decisiones.

De otra parte, están aquellas que enfatizan lo técnico y metodológico que supone el planificar las acciones del desarrollo en el país en el marco de un sistema nacional de planificación descentralizado, tomando en cuenta a las regiones, sus potencialidades y heterogeneidad. Este nivel de organización trabaja en función de formular escenarios prospectivos posibles, con las condiciones de recursos y capacidades disponibles en cada realidad regional específica y de las condiciones de su contexto externo e interno. La elección se dará de acuerdo a cada realidad específica y al nivel de conocimiento y voluntad política que exista en los agentes involucrados en la realización de una gestión pública de carácter estratégico, que sea eficiente en el logro de los objetivos de desarrollo propuestos.

El problema a superar es que la actual estructura organizativa del Ceplan no es la que corresponde al trabajo que tiene que hacerse al frente del Sinaplan en un marco de descentralización, por lo que una opción de política urgente debe descentralizarse y desconcentrarse en su organización y funciones. La alternativa está en el nivel regional, que puede encargarse de las acciones de seguimiento y control del proceso de planificación estratégica a nivel local (provincial y distrital), quedando a nivel central el trabajo con los ministerios y dependencias centrales para articular lo regional a lo nacional y viceversa. Lo importante, finalmente, es empezar a planificar para no seguir siendo el único país del hemisferio que no tiene en la práctica un sistema y autoridad nacional de planificación empoderada y trabajando, con respeto a las autonomías subnacionales y a sus particularidades culturales, históricas, geográficas, entre otras.

5.1. Propuesta 1: consejos de coordinación intergubernamental (CCI)

La propuesta de constituir consejos de coordinación intergubernamental –denominados también comités de coordinación, consejos de desarrollo intergubernamental o centros de gobiernos– se justifica por el tipo de organización presidencialista de los gobiernos subnacionales, que requieren de medios de coordinación que ayuden al gobernante, tanto al interior como al exterior de la instancia de gobierno, para orientar los esfuerzos por el desarrollo local y regional. Su estructura debe ser básica y flexible, ubicándose al más alto nivel de coordinación del ejecutivo regional, sin sustituir al directorio de gerentes, pero muy cercano como órgano asesor de la presidencia regional.

Los CCI tendrían como finalidad principal ayudar a la toma de decisiones del gobierno (porque la responsabilidad normativamente no se delega), a través de la generación de información *ad hoc* y su análisis en función de los objetivos de desarrollo estratégico formulados. Ello incluye el seguimiento de los temas clave y de la situación de los proyectos vertebradores del desarrollo, la gestión de proyectos emblemáticos ante otras instancias públicas, nacionales y/o regionales en el sentido de aprovechar las economías, el desarrollo de la competitividad y las oportunidades del mercado. De otra parte, pueden contribuir al análisis de las opciones de política o de estrategias a implementar y su impacto sobre la economía regional, sobre las que el presidente regional o alcalde requieran consejo u opinión. También apoyar al proceso de articulación intra e intergubernamental, así como con la sociedad civil y el empresariado, a través de la viabilización de acuerdos y la racionalización de las prioridades de los grupos de interés. Finalmente, puede jugar un rol facilitador y concertador para la resolución de conflictos.

El desempeño de estos entes se da a nivel de intermediación cualificada entre la oferta y demanda de servicios de apoyo a la producción regional, la asociatividad, uso sostenible de los recursos naturales, la articulación intergubernamental, la promoción de la inversión privada y asociaciones público-privadas, y el desarrollo de las redes de cooperación Estado-empresa-universidad, etc.

Los operadores de los CCI requieren capacidades para ser “agentes de desarrollo”, con competencia para asesorar a la gestión en la problemática del desarrollo, análisis y dirección, e inversiones estratégicas para concretar el desarrollo regional; en otras palabras, requieren de capacidades que tienen que formarse porque no las hay o no han sido todavía integradas al proceso de planificación en el país. Por ello, a corto plazo, se pueden formalizar las instancias de los comités consultivos de los PDRC como órganos de asesoría permanente de la presidencia regional, mientras se constituyan los CCI.

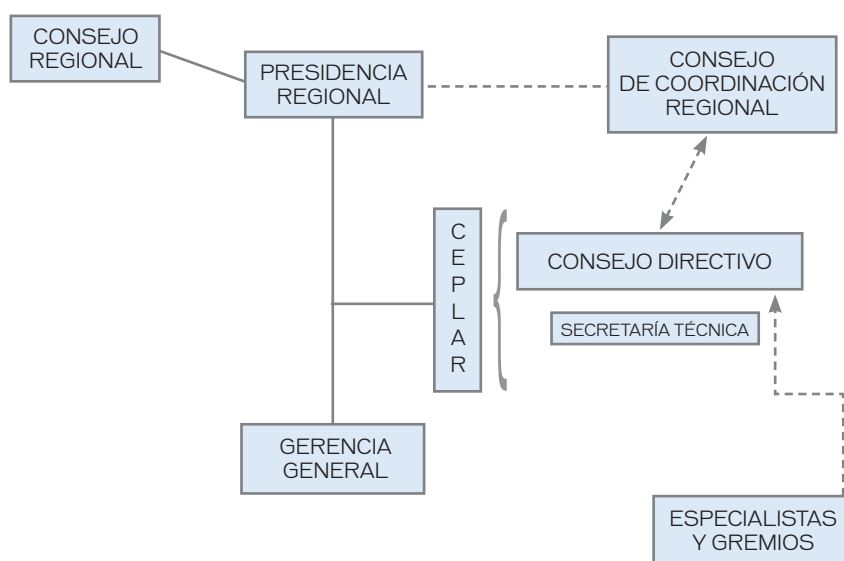
5.2. Propuesta 2: centros de planeamiento estratégico regional (Ceplar)

Los Ceplar deben diseñarse básicamente considerando lo siguiente: i) estar articulados al gobierno regional al más alto nivel ejecutivo, esto es, a la presidencia regional (ver esquema 1); ii) deben estar integrados por dos niveles de actores: públicos (técnicos calificados y representantes políticos del consejo de coordinación regional) y privados (representantes de la sociedad civil organizada y empresariado); iii) deben contar con una estructura sencilla de coordinación y planeamiento estratégico, incluyendo una secretaría técnica y un directorio lo suficientemente representativo y ágil para facilitar su funcionamiento; y iv) asegurarles autonomía de funcionamiento.

Cada Ceplar debe trabajar en torno a: i) concertar una visión de largo plazo regional articulada al nivel nacional y orientadora del proceso de desarrollo de la región, ii) desarrollar capacidades de pensamiento estratégico y prospectivo, iii) fortalecer la misión institucional regional articulada a la visión territorial y a los objetivos y lineamientos de desarrollo nacional, defendiendo la particularidad territorial de forma simétrica e inclusiva, y iv) desarrollar sistemas de monitoreo y evaluación, para retroalimentar el proceso. Al mismo tiempo, debe preocuparse por desarrollar: i) un programa de sensibilización y articulación regional, iii) el mantenimiento del sistema de información regional, iv) la vigilancia y participación en la elaboración y desarrollo de los planes de competitividad, desarrollo urbano, exportaciones, desarrollo de capacidades, plan de desarrollo rural, etc. y v) el mantenimiento del banco regional de proyectos.

Son condiciones básicas para la operacionalización del Ceplar¹⁸: i) voluntad política expresa y sostenida del gobierno regional, ii) disposición y asignación de recursos monetarios en el presupuesto del Ceplar, iii) consenso entre los principales agentes de desarrollo regional, iv) establecimiento de alianzas con gobiernos locales a nivel provincial en una primera etapa, v) clara diferenciación de roles entre el Ceplar y la gerencia de planeamiento, presupuesto y acondicionamiento territorial.

Esquema 1:
Organigrama básico del Ceplar



Fuente: Luis Vargas (2010).

Finalmente, cada realidad regional y local puede optar por una de estas propuestas, por ambas de forma independiente en la estructura orgánica y funcional, y finalmente de forma articulada en un solo organismo que asume todas las funciones señaladas como principales anteriormente. La forma y nombre que adopte la organización de enlace regional en materia de planificación y desarrollo regional no es algo crítico, sino su funcionalidad. Lo que importan son las funciones, competencias y calificaciones de sus integrantes para que se destaque lo técnico y profesional, a fin de que la instancia regional cuente con las capacidades técnicas y metodológicas para elaborar los planes y estrategias conectadas de desarrollo regional y local –con énfasis hasta el nivel provincial en una primera etapa– y se haga la sinergia con las experiencias regionales, fortaleciendo la gestión pública estratégica.

18 Al respecto, hay dos desarrollos de propuestas normativas regionales para el establecimiento de los Ceplar en Ayacucho y Arequipa de parte de Lizárraga (2011) que se pueden consultar, aunque en su propuesta, el Ceplar es asimilado a la gerencia general, lo que se señaló es parte de la discusión a resolver, en relación al peso político que debe tener este en la organización regional.



6. RECOMENDACIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA

Otras recomendaciones adicionales, que implican condiciones básicas para el proceso de planificación regional, son las siguientes:

1. Respeto a la autonomía, lo que requiere de condiciones internas y externas a las instancias de los gobiernos subnacionales, que deben fortalecer su interacción e interrelación, basadas en su autonomía, sus funciones y competencias, con el respeto del principio de subsidiaridad a cada nivel de gobierno en un Estado unitario.
2. Desarrollo de una cultura de planificación estratégica territorial, tanto a nivel nacional como subregional.
3. Fortalecer la institucionalidad regional, que requiere a su vez de fuertes arreglos, alianzas y compromisos institucionales, principalmente entre el gobierno regional y los gobiernos locales.
4. Desarrollo de capacidades humanas y técnicas, especialmente en materia de planificación estratégica territorial, presupuesto, gestión estratégica, enfoque de género, medio ambiente, economía y desarrollo regional.

PROPUESTAS DE POLÍTICA PARA LOS GOBIERNOS REGIONALES 2015-2018

5. Dotar y aumentar los recursos económicos y financieros necesarios, siendo impostergable retomar la lucha por la descentralización fiscal.
6. Involucramiento del sector empresarial y productivo regional institucionalizado, para lograr que se comprometa con el desarrollo regional.
7. Contar con sistemas de información regional integrados en tiempo real al nivel central, para mejorar la toma de decisiones, la competitividad y el desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación.
8. Redefinir conceptos y metodologías que ayuden a la eficiencia de la gestión pública estratégica en un sentido amplio de flexibilización de la gestión pública, sumado a la rendición de cuentas; así como la revisión de conceptos como lo “rural” para orientar la política pública de forma estratégica a nivel nacional y regional, que posibilite el asegurar el acceso a los servicios esenciales en calidad y cobertura, disminuyendo la exclusión y desigualdades.

Al interior del sistema regional, hay que continuar trabajando en aspectos como el desarrollo de un sistema de información, la continuidad de los estudios y planes de ordenamiento territorial y zonificación económica ecológica, de ordenamiento y de desarrollo urbano, así como en la revisión de concepciones que enmarcan la gestión pública, como es el caso de lo rural, a lo estratégico: hay que pasar de la dimensión poblacional a considerar la distancia y el tiempo en el acceso a los servicios esenciales, con lo cual se revolucionaría el actual modus operandi de la gestión pública nacional y regional que mantiene bolsos de pobreza por su “ausencia”. No es posible que poblaciones importantes sean excluidas por la falta de infraestructura, por condiciones geográficas que limitan su acceso y/o comunicación, como ocurre en poblaciones serranas y selváticas, o porque desarrollan actividades poco rentables (agricultura de subsistencia, por ejemplo); hay que alcanzar una política nacional de poblamiento y ocupación del espacio más ordenada pero sin exclusión, por lo que hay que generar mecanismos e incentivos articulados intersectorialmente para lograr escalas de concentración urbana que permitan la eficiencia de la gestión pública, disminuir los costos de provisión de los servicios y que se vaya promoviendo la concentración a espacios urbanos que aseguren mejores condiciones de vida, empleo y competitividad de las actividades económicas¹⁹.

19 Por ejemplo, la falta de planificación hace que en el caso del puerto de Paita se tenga compromisos de inversión por parte del concesionario, pero la falta de integración productiva, que también pasa por lo vial y la competitividad misma de las actividades productivas regionales, no aseguran un flujo suficiente de producción y por lo tanto de intercambios para el mercado, especialmente internacional, lo que no permite rentabilizar una nueva inversión. Lo que ha fallado aquí es la planificación de actividades, los tiempos y las prioridades en un escenario de alta competitividad mundial, que se justifica solo por el interés privado y la falta de recursos públicos, pero que no alcanza a justificar la ausencia de infraestructura vial, energía y comunicaciones, que afectan la competitividad complementaria a nivel del espacio regional del norte y oriente del país, porque la política pública priorizó el desarrollo del puerto del Callao, reforzando el centralismo de Lima a costa de una mayor desigualdad regional, precisamente porque no se reconoce la importancia de hacer planificación de carácter estratégico.



7. HOJA DE RUTA

7.1. A los primeros cien días

- Establecimiento de alianzas estratégicas entre gobierno regional y gobiernos locales provinciales y mancomunidades, para la ejecución de proyectos de inversión priorizados en presupuestos participativos alineados con los objetivos de desarrollo regional de los PDRC y PDPC, en un horizonte trianual, para mejorar el uso de los recursos presupuestales en proyectos integradores y de mejora del acceso a los servicios básicos, especialmente de los ámbitos rurales.
- Implementación de una instancia de acción política en materia de planificación estratégica, (Consejo Regional de Planificación Territorial e Inclusiva-CREPTI), en base a los gerentes regionales y provinciales de planificación, representantes calificados de la sociedad civil y empresariado regional/local.
- Promover la instalación y funcionamiento de los centros de planeamiento estratégico regional (Ceplar), y el financiamiento de sus actividades de planeamiento, prospectiva regional y asistencia técnica en la materia al más alto nivel de la gestión regional.
- Promover la instalación y articulación del Sistema de Información Regional en estrecha coordinación con las instancias descentralizadas del Instituto Nacional de Estadística e Informática, que asegure información para la toma de decisiones regionales (públicas y privadas), mejora de la producción, competitividad y el apoyo a la ciencia, tecnología e innovación regional.
- Ratificar vía ordenanza regional la continuidad de los procesos de ordenamiento territorial regional, zonificación económica ecológica, y ordenamiento urbano regional, entre otros, conformando el equipo

técnico consultivo y comisión técnica correspondiente, y la formalización de la participación de las instituciones en una primera etapa hasta el nivel provincial; bajo la supervisión y monitoreo del Ceplar.

- Formalizar, vía ordenanza regional, la planificación del proceso de presupuesto participativo regional por sub espacios geoeconómicos, garantizando una participación activa y liderazgo del Ceplar.
- Redefinir la concepción de lo rural para orientar la planificación territorial, la política regional, la micro planificación y la gestión pública regional, especialmente en lo que respecta a los servicios básicos y prestación de servicios de salud, en función por ejemplo, de la distancia óptima a los centros poblacionales con servicios de calidad, pudiéndose determinar si la política pública regional o local prestada asegura el servicio con desarrollo de infraestructura, modalidad itinerante o cobertura los gastos, de forma que se garantice el acceso a las poblaciones con seguridad y calidad.

7.2. Al primer año

- Incidencia política para concretar, a nivel nacional, la revisión de lo rural en la planificación y la política pública nacional en el Ceplan y en los sectores. En reciente evento del CIES en diciembre de 2014, el presidente del Ceplan se comprometió públicamente con la iniciativa. Una alternativa de negociación está en la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, donde la descentralización fiscal y el consejo de Intergubernamentalidad con el nivel central están en agenda pendiente.
- Establecimiento del Sistema Regional de Planificación y de Información, con ordenanza regional. Completar la información económica y social a nivel distrital (como unidad de planificación territorial base), requerida para la elaboración de los expedientes técnicos, consolidando o ampliando las alianzas estratégicas con agencias de cooperación, municipalidades, mancomunidades y comunidad local organizada, y la promoción de la inversión.
- Asignación de recursos para la continuidad de los estudios base de ordenamiento territorial regional, ordenamiento urbano, competitividad regional, lucha contra la pobreza, etc.
- Diseñar el programa de fortalecimiento de capacidades institucionales locales y regionales en planeamiento estratégico territorial e inclusivo, tanto para su gestión con el nivel central (ministerios, Ceplan, entre otros), como con la cooperación internacional.
- Formulación de proyectos de fortalecimiento de actividades productivas integrales e inclusivos, dirigidos con especial énfasis al sector rural, con objetivos de mejora de la competitividad regional. Destacar el uso racional de los recursos del canon, orientándolo a fortalecer la competitividad y el empleo en las regiones y localidades.
- Elaboración participativa y concertada de una política regional de prevención y manejo de impactos sociales (p. ej. conflictos, corrupción), económicos (p. ej. canon) y ambientales (p. ej. acción de industrias extractivas) para atenuar impactos negativos en el ámbito territorial.
- Desarrollo del sistema regional de ordenamiento territorial y zonificación ecológica económica, y ordenamiento urbano, que articule distrito, provincia y región.

- Desarrollo de una secretaría técnica integrada para impulsar el trabajo de los consejos consultivos regionales (agrícolas, de la mujer, entre otros), a cargo del Ceplar.
- Iniciar la discusión de una nueva organización regional para disminuir el peso presidencialista en la gestión pública regional, así como en lo referente a implementar y articular unidades de planificación interrelacionadas e interdependientes desde el nivel distrital, como aporte al proceso de desarrollo regional emprendido con la directiva N° 01 del Ceplan, en el propósito de una complementariedad estratégica.

7.3. A los cuatro años

- Consolidar el sistema de planificación territorial estratégico regional y de información para el planeamiento y gestión estratégica regional.
- Consolidar la gestión estratégica regional, articulando los instrumentos de gestión: Plan de Desarrollo Concertado Regional, Plan de Desarrollo Agrario, Plan Regional de Competitividad, Plan Estratégico Institucional, Plan Regional de Prevención y Atención de Desastres de la Región Piura, Promoción de Inversiones y Exportaciones Regionales, Plan Vial Regional, Plan Regional de Desarrollo Urbano, Programa Regional de Gestión Integrada de la Zona Marino Costera, y otros.
- Ejecutar y evaluar las acciones y proyectos de infraestructura de acondicionamiento propuestos en el plan de ordenamiento territorial e incorporados en los procesos de presupuesto de inversiones regional, y nueva definición de lo rural que oriente la política pública de forma más eficiente en favor de las poblaciones rurales más aisladas, garantizándose el acceso a los servicios básicos que tiene derecho constitucionalmente cada peruano y peruana, con calidad y oportunidad.
- Fortalecer la promoción y formación de capital humano en materia de planificación, y gestión estratégica, y el apoyo al desarrollo de las capacidades de los productores y pequeños empresarios orientados al establecimiento de clústeres.
- Consolidar los sistemas regionales de planificación, información, ordenamiento territorial y Zonificación Económica Ecológica (ZEE), urbano, competitividad regional, ciencia y tecnología, gestión ambiental, áreas de conservación, defensa civil y seguridad ciudadana.
- Consolidar los proyectos vertebradores regionales y macroregionales, así como de los emblemáticos, proponiendo mecanismos *ad hoc* que flexibilicen el manejo de los recursos y transferencias que controla el MEF.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abramonte, M. ; Correa, H. ; Dulanto G. ; Oliden, J. y Revesz, B (2006). *Piura: Aportes para el gobierno regional 2007-2010. Lecciones Regionales 2006*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social y CIPCA.

Albanesi, Roxana y Graciela Preda (2005). *El enfoque territorial como propuesta de intervención para el desarrollo. Reflexiones desde una perspectiva latinoamericana*.

Albuquerque, Francisco; Dini Marco y Pérez Roxana (2008). *El Enfoque del Desarrollo Económico Territorial*.

Alessandro Martín, Lafuente Mariano y Santiso Carlos (2013a). *The role of the center of government: a literature review*. IDB Technical Note 581.

Alessandro Martín, Lafuente Mariano y Santiso Carlos (2013b). *El fortalecimiento del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe*. IDB Technical Note; 591.

Alessandro Martín, Lafuente Mariano y Santiso Carlos (2014). *Gobernar para cumplir con los ciudadanos: el rol del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe*. Monografía del BID No. 224.

Aramayo, Orión (2006). "Notas acerca del enfoque del Desarrollo Económico Territorial para el Empleo". En: Vergara, Patricio y Albuquerque, Francisco (Coord.): *Desarrollo Económico Territorial. Respuesta sistémica a los desafíos del empleo*. Brasil: DETE-ALC.

Aramayo, Orión (2014). *Manual de Planificación Estratégica*. Santiago: Universidad de Chile, Instituto de la Comunicación e Imagen.

Armijos, Mariana (2009). *Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público (Versión preliminar)*. Santiago: ILPES/CEPAL. Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública.

Betancourt, José R. (2000). *Gestión Estratégica: Navegando Hacia el Cuarto Paradigma: Aspectos Conceptuales*. T. G. Red 2000 Ediciones.

Boisier, Sergio (2009). *El Retorno del Actor Territorial a su Nuevo Escenario (Homenaje a Walter Stöhr)*. En: *Pensando Chile desde sus Regiones*. Heinrich Von Baer (ed). Santiago: Universidad de la Frontera.

CEPAL (2010). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*.

CEPAL (2012). *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*. Trigésimo cuarto período de sesiones de la San Salvador, 27 a 31 de agosto.

CEPAL (2015). *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2014*. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPLAN (2011). *Plan Bicentenario. El Perú hacia el 2021*. Lima: CEPLAN.

CEPLAN (2014). *Actitudes frente a los procesos de planificación en regiones del Perú*. Lima: CEPLAN.

Correa, Humberto (2012). *Notas de clase del curso "Economía del Desarrollo Regional"*. Facultad de Economía-UNP. Piura.

Correa, Humberto (2014). *Estrategias y Lineamientos para un Desarrollo Regional Integral e Inclusivo en la Región Piura 2015-2018*. Lima: CIES.

Correa, Humberto y Daniel Morocho (2013). *Análisis del Desarrollo de Piura, a partir de la Propuesta de un Índice de Desarrollo Regional 2004-2010*. Piura: PIE - Universidad del Pacífico - Facultad de Economía-UNP.

Correa, Humberto y Daniel Morocho (2014). *Análisis de las dinámicas regionales en el Nor Oriente del Perú a partir del enfoque territorial 2004-2012*. Piura: Facultad de Economía-UNP.

CTAR-Piura-GTZ-IICA-CIPCA (2010). *Planeamiento Estratégico Regional: Proyecto Piura 2010: plataforma de concertación regional*. En: www.books.google.com.pe/books?id=-m8qAAAAYAAJ.

DETE-ALC (2006). "Desarrollo económico territorial: respuesta sistémica a los desafíos del empleo". Coordinadores Vergara Patricio y Alburquerque Francisco. En serie *Diálogos de la Red: Nuevas idas para construir desarrollo territorial*.

DNP (2010). *Orientaciones metodológicas para la formulación de visiones de desarrollo territorial*. Departamento Nacional de Planeación - DNP. Colombia.

DNP-Gobernación ARAUCA (2011). *Visión Estratégica Territorial Departamental. Visión Arauca 2032: Geoestratégica, Innovadora y Nuestra*.

Elizalde, Antonio (2003). *Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local*. ILPES, CEPAL Serie Gestión Pública. Chile.

Eyzaguirre, Norma (2006). *Módulo de Planificación Estratégica: Metodología integrada para la Planificación estratégica*. Documento de trabajo. MINEDU, Perú, en: <http://www.minedu.gob.pe/planificacionestrategica/xtras/MetodologiaIntegradaPE.pdf>

Galarza, Luisa (2011) *Visión de Futuro del Desarrollo Territorial*. Serie: Documentos de Trabajo. Lima: CEPLAN.

GORE-PIURA (2006) *Proyecto Educativo Regional*. GORE Piura. Piura.

GORE PIURA (2006). *Acuerdo Regional Piura, Lineamientos de Política 2010*. GORE-Piura, SNV y GTZ, Piura.

GORE PIURA. *Plan Estratégico del sector Agrario Región Piura 2008-2021*. Elaborado por OGPA-MINAG-DRA-GRP.

GORE PIURA (2013). Plan de Desarrollo Regional Concertado, Piura, 2013-2016. En: http://www.regionpiura.gob.pe/documentos/plan_desarrollo_regional_concertado_2013_2016_region_piura.pdf

ILPES (2012). El Panorama del Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe. Coordinador Jorge Máttar, En: www.cepal.org/.../panorama-del-desarrollo-territorial-en-america-latina-...

INEI (2010). Perú: Estimaciones y Proyecciones de Población Departamental, por años Calendario y edades Simples 1995-2025. Boletín N° 22. Lima. En: www.inei.gob.pe

INEI (2012). IV censo Nacional agropecuario 2012.

INEI (2013). Piura. Compendio Estadístico 2011.

INEI (2014). Perú: Encuesta demográfica y de Salud Familiar -ENDES 2013. En: http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1151/index.html

Leyton, Carlos (2005). *La planificación estratégica como instrumento de gestión pública: un balance de cinco casos regionales*. En Cuadernos Descentralistas N° 14. Grupo Propuesta Ciudadana. Lima.

Lira Luis (1990). La confección de estrategias de desarrollo regional en: capítulo del libro *La Confección de Estrategias de Desarrollo Regional*. CED/PRED/PUC 1990.

Lizarraga B. , Raúl (2011). *Base para la conformación y funcionamiento de un sistema de planeamiento estratégico en el Gobierno Regional de Arequipa*. Consultoría.

Martner Ricardo y Máttar Jorge (2012). *Los fundamentos de la planificación del desarrollo en América Latina y el Caribe* Textos seleccionados del ILPES. www.cepal.org

Máttar, Jorge, y Perrotti, Daniel E. (2014). *La planificación como instrumento de desarrollo con igualdad de desarrollo con igualdad en América Latina y el Caribe. Tendencias y desafíos*. CEPAL - Serie Gestión Pública N° 80. www.cepal.org.

Medina V. , Javier (2014). El avance de la prospectiva en América Latina y el Caribe: factor esencial para un nuevo paradigma de planificación para el desarrollo en el siglo XXI. Capítulo IX. En: *Planificación, prospectiva y gestión pública Reflexiones para la agenda de desarrollo*. Editores Jorge Máttar y Daniel E. Perrotti.

Mesa de Trabajo de la Agenda Regional (2006). Agenda Agraria Regional. Coordinadora Rural y Conveagro. Piura.

Moore, Mark (1995). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona. España: Ediciones Paidós Ibérica.

OEA-CIM (2010). Guía de Capacitación: "Planificación Estratégica Participativa con Enfoque de Género" En: www.inmujeres.gub.uy/.../guia_de_capacitacion_-_planificacion_estrategica.

ONU (1987). Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. En Cuadragésimo segundo período de sesiones Terna 83 e) del programa provisional*

PNUD (2012) Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2010. En <http://www.pnud.org>

PNUD (2013). El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso”. En: <http://www.pnud.org>.

PNUD Perú (2013). Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2013. Cambio climático y territorio: Desafíos y respuestas para un futuro sostenible. En <http://www.pnud.org>

Remy, Maria I. (2003). *Análisis de experiencias de desarrollo territorial. En: Aportes a la descentralización y al desarrollo local* Cuaderno Descentralista N° 9. Primera Edición, A4 Impresores, Lima, Pág. 101-120.

Reyes Giovanni (2009). *Teorías de Desarrollo Económico y Social: Articulación con el Planteamiento de Desarrollo Humano*. En: Tendencias, Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Universidad de Nariño. Volumen X No. 1 - Primer Semestre 2009.

Salas, Erik y Budde, Friedhelm (2008). *Estudio sobre métodos y buenas prácticas de la planificación de proyectos territoriales con un enfoque integral* Planificación y Proyectos Territoriales. GIZ, Chile.

Salazar, Carlos (2010). Informe del Proyecto No. 035 PERÚ: Proyecto de Fortalecimiento de Capacidades del Gobierno Regional de Piura en el área de Planeamiento Estratégico: Centro de Planeamiento Estratégico Regional. Deployment for Democratic Development –DDD. Institute of Public Administration of Canada.

Sánchez, Fernando (2003). *Planificación estratégica y gestión pública por objetivos*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES.

Sánchez R. Cristina y Neyra A. Gonzalo (2014). Propuestas de política de competitividad regional. Documentos de Política. CIES.

Schejtman Alexander y Berdegué Julio (2003). Desarrollo Territorial Rural, RIMISP, Santiago, Chile. En: <http://www.oit.org.ar/portal/programa-cea/images/stories/documentos/20-desarrollo-territorial-rural-pdf.pdf>

Sili, Marcelo (2005). *La Argentina rural. De la crisis de la modernización agraria a la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo de los territorios rurales*, Ediciones INTA, Buenos Aires.

Sueiro, Ernesto (2007). *La gestión estratégica para el desarrollo territorial regional*. En Seminario Taller: gestión estratégica público privada, del desarrollo regional, Cipca.

TAUPLA (2011). Marco de Referencia para la Redacción de un Plan Estratégico de las Ciudades de la Red Cencyl. Versión Provisional. Mayo 2011. TAU Planificación territorial. Unión Europea. En: <http://www.taupla.com/pdf/CENCYL.pdf>

PROPUESTAS DE POLÍTICA PARA LOS GOBIERNOS REGIONALES 2015-2018

Tello, Mario (2009). *Desarrollo Económico Local, Descentralización y Clusters: Teoría, Evidencia y Aplicaciones*. Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES).

Vargas A. , Luis (2007). Informe del Proyecto No. 035 PERÚ: Proyecto de Fortalecimiento de Capacidades del Gobierno Regional de Piura en el área de Planeamiento Estratégico. ACDI-GORE Piura.

Von Baer (2009). *Pensando Chile desde sus Regiones*. Asociación de Universidades regionales de Chile. En: www.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221_1/36119/1...pdf

Velásquez, Raúl (2009). *Hacia una nueva definición del concepto "política pública"*. *Desafíos*, Bogotá (Colombia), (20): 149-187, semestre I de 2009.

Woo, G. (2002). *La regionalización: Nuevos horizontes para la gestión pública*. Universidad De Guadalajara, UCLA.

Zapata, Miguel (2014). Proceso de seguimiento del Pacto Político por la gobernabilidad 2011-2014. Sistematización y Balance. Piura: CIPCA.

ANEXOS

Anexo 1

Principales normas legales del proceso de descentralización y de planificación y gestión estratégica:

1. La Constitución Política de 1993, en el Art. 191° establece que los gobiernos regionales tienen autonomía económica y administrativa en los asuntos de su competencia.
2. Ley N° 27680: Ley de Reforma Constitucional, en el Art. 92° precisa que es competencia de los gobiernos regionales formular y aprobar el Plan de Desarrollo Regional Concertado con las municipalidades y la sociedad civil de la región.
3. Ley N° 27658: Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, en el art. 5° establece que el proceso de modernización de la gestión del Estado se sustenta fundamentalmente en la acción de concertación, con la participación de la sociedad civil y las fuerzas políticas, diseñando una visión compartida y planes multianuales, estratégicos y sustentables.
4. Ley N° 27783 “Ley de Bases de la Descentralización”, en el art. 35° incisos a) y b) dispone como competencias exclusivas de los gobiernos regionales las de “planificar el desarrollo integral de su región y ejecutar los programas socioeconómicos correspondientes” y “formular y aprobar el Plan de Desarrollo Regional Concertado con las municipalidades y la sociedad civil de la región”. En el art. 18. 2° establece que “los planes y presupuestos participativos son de carácter territorial y expresan los aportes e intervenciones tanto del sector público como privado, de las sociedades regionales y locales y de la cooperación internacional”.
Ley N° 27867 “Ley Orgánica de Gobiernos Regionales” (16-11-2002), modificada por la Ley N° 27902, en su art. 6° señala que “el desarrollo regional comprende la aplicación coherente y eficaz de las políticas e instrumentos de desarrollo económico, social, poblacional, cultural y ambiental, a través de planes, programas y proyectos orientados a generar condiciones que permitan el crecimiento económico armonizado con la dinámica demográfica, el desarrollo social equitativo y la conservación de los recursos naturales y el ambiente en el territorio regional, orientado hacia el ejercicio pleno de los derechos de hombres y mujeres e igualdad de oportunidades”.
En su Art. 9° inciso b), indica que “los gobiernos regionales son competentes para formular y aprobar el Plan de Desarrollo Regional Concertado con las municipalidades y la sociedad civil”.
Incorpora en su art. 11°-B, que establece en sus incisos c) y b) como funciones del Consejo de Coordinación Regional c) “emitir opinión consultiva respecto a la visión general y los lineamientos estratégicos de los programas componentes del plan de desarrollo regional concertado” y b) “emitir opinión consultiva respecto al plan de desarrollo regional concertado”.
En su Art. 15° inciso b), establece que es atribución del consejo regional “aprobar el Plan de Desarrollo Regional Concertado de Mediano y Largo Plazo, concordante con el Plan Nacional de Desarrollo y buscando la articulación entre zonas urbanas y rurales, concertadas con el Consejo de Coordinación Regional”.
En su Art. 32°, establece que “la gestión del gobierno regional se rige por el Plan de Desarrollo Regional Concertado de Mediano y Largo Plazo, así como el Plan Anual y el Presupuesto Participativo Regional”.
El Art. 45°, indica que dentro de las Funciones Generales de los Gobiernos Regionales, están las de diseñar políticas, programas y proyectos que promuevan el desarrollo regional de manera concertada y participativa; así mismo, la de promover inversiones privadas a partir de los recursos regionales disponibles y la de evaluar los planes regionales;
En su Artículo 53°, señala la función de “formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia ambiental y de ordenamiento territorial, en concordancia con los gobiernos locales”.
5. Ley N° 28056 la “Ley Marco del Presupuesto Participativo”, y su reglamento aprobado con “Decreto supremo 171-2003-EF” Se plantea como uno de los objetivos del Presupuesto Participativo comprometer a la sociedad civil en las acciones a desarrollar para el cumplimiento de los objetivos estratégicos del Plan de Desarrollo Regional Concertado.
6. Ley N° 28273 “Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales”, en su art. 7° establece como uno de los requisitos para acceder a la acreditación, el contar con el plan de desarrollo regional o local aprobados conforme a Ley.
7. Ley N° 26300 “Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos” regula el ejercicio de los derechos de participación y control previstos en el artículo 2° y 31° de la Constitución Política. Señala que son derechos de participación ciudadana los de iniciativa de reforma constitucional, iniciativa en la formación de leyes, referéndum, iniciativa en la formación de dispositivos municipales y regionales.
8. La Ley N° 28522, ley que crea el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan) del 2005, que define al Ceplan como su órgano ejecutivo, señala su misión de encuadrar los procesos de descentralización y de articular concertadamente los planes de desarrollo estratégicos en los tres niveles de gobierno.
9. El Decreto Legislativo N° 1088. Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan): Establece la finalidad y funciones del Ceplan.
10. Ley No. 29029 Ley de Mancomunidades Municipales y modificatorias, en su Art. 7 establece que los objetivos propuestos por las mancomunidades tienen en cuenta los planes de desarrollo concertado de los municipios involucrados y de los gobiernos regionales.

Anexo 2

PLimitaciones marco en el proceso de desarrollo regional:

1. Infraestructura escasamente desarrollada (vial, energética y de manejo de agua).
2. Débil aseguramiento del empleo, en términos de cantidad, calidad y condiciones remunerativas.
3. Bajo nivel educativo, que limita la innovación, el proceso de valor agregado y el acceso a un mercado de trabajo especializado.
4. Gestión pública con visión de corto plazo, que no mira al desarrollo de infraestructura y capacidades (educación). En los espacios regionales, la gestión pública se muestra desarticulada entre lo local (distrital-provincial) y regional, y por cierto entre lo regional y nacional.
5. Débil institucionalidad pública, y escasas redes de articulación público-privado y público-público para gestar desarrollo local y regional.
6. Escaso liderazgo y emprendimientos regionales y locales.
7. Persistentes condiciones de pobreza y filtraciones en programas sociales.
8. Débil cultura del planeamiento estratégico y territorial. Desarrollo de planes sin integración de propuestas de planificación estratégica y prospectiva, de documentos de gestión, diagnóstico y planes de ordenamiento territorial, saneamiento físico legal (especialmente en comunidades), ordenamiento urbano, ZEE, etc.
9. Deterioro de las condiciones ambientales, tanto en los espacios urbanos como rurales.
10. Escasa información por carencia de un sistema descentralizado y oportuno de información para la toma de decisiones y prospectiva.
11. Baja productividad y producción regionales que limitan la competitividad de producción regional.
12. Escasa asociatividad y conformación de redes o formas integradas empresariales en los productores, dominados por la pequeña producción para mercados locales esencialmente.
13. La condición y disposición de los recursos económicos resultan limitados y mal ejecutados; no hay formas alternativas de financiamiento del desarrollo lo que conduce a la "pereza fiscal". Falta descentralización fiscal con responsabilidades.
14. Predominio de una gestión y modelo de desarrollo de centro periferia, de exclusión y marginalidad en zonas rurales.
15. Débil relación entre ciudad y campo en cada región, no hay incentivo para mercados locales y regionales que dinamicen la economía y su competitividad, ya limitadas por aspectos geográficos, costos del transporte, baja productividad. El resultado son limitadas opciones para ciudades intermedias, apantalladas por Lima.
16. No aprovechamiento de la escala de producción con ventajas competitivas y absolutas en base a biodiversidad, producciones orgánicas ecológicas, etc.
17. Conflicto latente entre las producciones agrícolas y mineras por el uso del agua, que limitan complementariedades productivas en los espacios regionales, y ahondan condiciones de diferenciación regional (recursos de canon).
18. El estado asume funciones más del tipo compensador antes que promotor y dinamizador de las condiciones de competitividad regional, PIM per cápita en regiones más dinámicas es bajo, limitando recursos para la inversión regional, especialmente en áreas rurales.

Los documentos de política están disponibles en www.cies.org.pe

AUSPICIADORES:



Al servicio de las personas y las naciones

ALIADOS ESTRATÉGICOS:

